



Universidad
de Alcalá

ESTADO DE ALARMA DURANTE LA CRISIS DE LA COVID-19

VULNERACIÓN DE LOS DDFF Y ACTUACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

STATE OF ALARM DURING THE COVID-19 CRISIS

VIOLATION OF FUNDAMENTAL RIGHTS AND ACTION OF THE
AUTONOMOUS COMMUNITIES

Máster Universitario en Acceso a la Profesión de Abogado

Presentado por:

DOÑA MARÍA TORRES GARCÍA-MORALES

Dirigido por:

DON JOSÉ IGNACIO RODRÍGUEZ GONZÁLEZ

Alcalá de Henares, a 27 de marzo de 2021

RESUMEN

Durante el último año, el mundo y, en especial, España, se está viendo gravemente afectado por una crisis sanitaria provocada por el virus comúnmente conocido como COVID-19 o “coronavirus”, por lo cual el Gobierno estatal se vio en la obligación de declarar el tan controvertido estado de alarma.

La finalidad de este trabajo es, a la vista de la poca información que se tiene con respecto a este estado de excepción, aclarar cuestiones tanto generales como lo que es el estado de alarma, que ámbitos puede incluir, como se promulga, quien es el responsable del mismo, así como temas más específicos como lo puede ser la relación directa que hay entre la aplicación del estado de alarma y la limitación de ciertos derechos fundamentales.

Con este propósito de esclarecer ante qué situación nos encontramos, se han abordado todas las cuestiones generales que pudieran surgir, sin entrar al fondo en temas específicos de afectación en diversos aspectos como pueda ser el laboral o el sanitario, ya que se considera que estos temas son de estudio independiente y para ampliar conocimientos de una manera más específica.

Para la elaboración de este trabajo, se ha atendido a los diferentes Reales Decretos que se han ido estableciendo desde marzo de 2020 hasta la actualidad, los cuales engloban tanto la declaración del estado de alarma como la aplicación de sus prórrogas, todas ellas estudiadas en el presente trabajo.

PALABRAS CLAVE

COVID-19, crisis sanitaria, derecho fundamental, estado de alarma y Real Decreto.

ABSTRACT

Since the last year, the world, and most particularly, Spain, is being affected by a sanitary crisis caused by the virus COVID-19 or “coronavirus”, for this reason the Spanish Government saw itself obliged to proclaim the controversial state of alarm.

The aim of this paper is, knowing there is so insufficient information about this exceptional state, to clear out general questions like who is truly responsible of the promulgation of the state, the direct relationship between the application of the alarm state and the limitation of some fundamental rights.

For this purpose to get to know in which situation we are, it has been studied all the general questions that can arise, without going deeper on specific topics like the labor or sanitary, because this part considers that they are for an independent study with the finality to enlarge the knowledge in a more specific way.

To make this work it has been attended all the different Royal Decrees that have been created since March 2020 until the actuality. All of them contains the declaration of the alarm state and the application of its respective extensions.

KEY WORDS

COVID-19, sanitary crisis, fundamental right, alarm state, Royal Decree.

ÍNDICE

<u>1. INTRODUCCIÓN</u>	<u>6</u>
<u>2. CONCEPTO, APLICACIÓN HISTÓRICA</u>	<u>8</u>
2.1. CONCEPTO DE ESTADO DE ALARMA	8
2.2. ESTADOS DE ALARMA EN ESPAÑA, APLICACIÓN HISTÓRICA	9
2.2.1. PRIMER ESTADO DE ALARMA.....	9
2.2.2. SEGUNDO ESTADO DE ALARMA	11
Regulación y aplicación	11
Servicios esenciales	12
Expediente Temporal de Regulación de Empleo	14
Prórrogas	17
Desescalada.....	21
2.2.3. TERCER ESTADO DE ALARMA	25
Prórroga	29
Sanciones.....	30
3.1. PROCEDIMIENTO PARA SU APLICACIÓN.....	32
3.2. JUSTIFICACIÓN PARA LA APLICACIÓN DEL ESTADO DE ALARMA	34
<u>4. VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES.....</u>	<u>35</u>
4.1. CONCEPTO DE DERECHO FUNDAMENTAL	35
4.2. VULNERACIÓN EFECTIVA O IMPULSO MEDIÁTICO	36
4.3. DERECHOS FUNDAMENTALES PRESUNTAMENTE VULNERADOS	38
<u>5. ACTUACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.....</u>	<u>40</u>
5.1. COMPETENCIA REAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.....	40
Fondo No Reembolsable	42
5.2. CAMBIO EN SUS COMPETENCIAS	45

6. CONCLUSIONES	47
------------------------------	-----------

7. BIBLIOGRAFÍA	51
------------------------------	-----------

1. INTRODUCCIÓN

El presente Trabajo de Fin de Máster está enfocado a ofrecer un mayor conocimiento de la situación que se está viviendo actualmente en España debido a las sucesivas aplicaciones del Estado de Alarma, las diferencias que se contienen entre unas y otras y cómo esta situación está afectando dentro de cada Comunidad Autónoma, puesto que son ellas las que finalmente y, siempre bajo el amparo de la aplicación del Estado de Alarma, las que están tomando las medidas que afectan a todos los ciudadanos. Dejando así que el Gobierno tome medidas comunes a todo el territorio cuando la situación empeora tanto en el ranking nacional que se ven obligados a tomar todas aquellas medidas que consideran oportunas para frenar la propagación del virus e intentar disminuir los casos de contagiados, de ingresados y de fallecidos.

Cabe hacer mención de que este trabajo está únicamente estudiando la situación en España puesto que son las leyes nacionales las que regulan el Estado de Alarma aplicable en nuestro país y que, por ende, no se puede extrapolar a la situación y las medidas que se están tomando en el resto de los países, ya que ni siquiera la forma en la que se declara el Estado de Alarma en España tiene porqué parecerse a la del resto de países, aunque sí es oportuno recalcar que la legislación española que se ha ido dando durante el último año con motivo del control de la crisis sanitaria está, en su amplia mayoría, basada en una norma superior, que, en casi todas las ocasiones viene de informes o sugerencias de organismos tanto europeos como mundiales, como es el caso de la Organización Mundial de la Salud.

Este trabajo de análisis es un complemento adecuado para conocer con más claridad qué está ocurriendo y por qué, ya que la situación sanitaria que desde el pasado mes de marzo de 2020 es una situación que no se ha vivido en las últimas décadas y ello acarrea todas las declaraciones del Estado de Alarma posteriores con sus correspondientes consecuencias y regulaciones específicas.

Con respecto a las Comunidades Autónomas se verá que no en todas ellas se aplican las mismas medidas y ello es debido a que tienen la competencia delegada del Gobierno de actuar según vean su propia situación sanitaria y no hay unos verdaderos criterios comunes de actuación en estas situaciones, así se ha ido pasando por confinamiento total del Estado a confinamientos puntuales por zonas sanitarias o

localidades, también tenemos cierres de negocios y toques de queda que pueden llegar a variar semanalmente entre otros.

A su vez, se pondrá de manifiesto que, pese a haber el Estado otorgado competencias delegadas a las Comunidades Autónomas en el tema de la contención de la crisis sanitaria, en todo momento hay que estar en los parámetros que, desde el gobierno se dan, bajo los cuales cada comunidad autónoma puede actuar según la situación sanitaria en la que se encuentre, ya que como se ha hecho mención, aunque la pandemia sea mundial y afecte a todo el territorio nacional, es perfectamente visible que no afecta en todas las comunidades por igual ni al mismo tiempo pudiendo cambiarse las tornas de empeoramiento de contagiados, ingresados y fallecidos en cualquier momento.

También se ha creído conveniente tratar el tema de los derechos fundamentales en relación con la aplicación de las medidas de contención de la crisis sanitaria, sobre todo por la problemática que se ha causado durante el periodo de confinamiento al considerarse que se podría estar vulnerando el derecho a la libre circulación, a la libertad de reunión y de manifestación y al derecho a la sanidad, principalmente.

2. CONCEPTO, APLICACIÓN HISTÓRICA

2.1. Concepto de Estado de Alarma

Como ya se ha mencionado en la Introducción, este trabajo representa únicamente la situación en España, por lo que el Estado de Alarma que se va a ir analizando a continuación no es aplicable total o parcialmente para el resto de los países, puesto que nuestro Estado de Alarma se encuentra principalmente regulado en la Constitución Española y en leyes internas.

El Diccionario panhispánico del español jurídico ofrece una clara definición del concepto de Estado de Alarma, concepto que para poder continuar con la lectura del presente trabajo ha de ser clave su conocimiento, así es la *“situación extraordinaria que declara el Consejo de Ministros cuando se produce una alteración grave de la normalidad por causa de catástrofes, calamidades, desgracias públicas, crisis sanitarias, paralización de los servicios públicos esenciales o desabastecimiento de productos de primera necesidad”*¹.

Atendiendo a dicha definición y, a la vista de la pandemia sanitaria que durante todo el 2020 y lo que llevamos de 2021 se está viviendo en todo el mundo sí aplica este concepto debido a la matización de *“crisis sanitarias”*

Cuando se declara el Estado de Alarma no es obligatorio hacerlo en todo el territorio nacional, sino que, atendiendo a las particularidades de cada parte de nuestro territorio se podrá imponer únicamente en aquellas zonas en las cuales sí sea de aplicación por las circunstancias en las que se encuentra, ya que, como se puede observar en la definición facilitada, se puede decretar el Estado de Alarma por catástrofes, entre las cuales se encuentran las atmosféricas y, es bien sabido, que no en todo el territorio nacional se da la misma situación atmosférica y que, mucho menos, afecta de la misma manera.

Ahora bien, a la vista de la pandemia² declarada por la OMS³, el 11 de marzo de 2020, ocasionada por las consecuencias de contagiados y fallecidos debidas al rápido

¹ <https://dpej.rae.es/lema/estado-de-alarma> última consulta 19/02/2021 a las 10:49 horas

² Enfermedad epidémica que se extiende a muchos países o que ataca a casi todos los de una localidad o región.

³ Organización Mundial de la Salud

contagio y letales circunstancias del virus SARS-COV 2, era impensable decretar un Estado de Alarma únicamente para ciertas zonas, puesto que desde que se dio a conocer ha sido y es un virus que ha azotado con fuerza a todo el mundo y, en especial, a nuestro país puesto que se ha demostrado de manera estadística que ha sido uno de los países con más incidencia tanto en contagios como en número de fallecidos

2.2. Estados de Alarma en España, aplicación histórica

Desde el comienzo de la historia democrática en España, junto con la entrada en vigor de la Constitución en 1978, en la cual encontramos por primera vez una pequeña regulación del Estado de Alarma que posteriormente se analizará, esta situación ha sido decretada en cuatro ocasiones, tres de las cuales se han producido entre los años 2020 y 2021 por motivo de la pandemia que ya se ha mencionado, a continuación se irán viendo las circunstancias de aplicación en cada una de ellas y cómo afectaron a la sociedad.

2.2.1. Primer Estado de Alarma

La declaración del primer Estado de Alarma en toda nuestra historia democrática se produjo el 4 de diciembre de 2010 por medio del Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, por el que se declara el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo, este Real Decreto constaba de seis artículos junto con una disposición transitoria y una disposición final, entre los preceptos que se regulaban por medio de estos artículos es preceptivo hacer mención a lo siguiente:

“La declaración de Estado de Alarma afecta, en todo el territorio nacional, a la totalidad de las torres de control de los aeropuertos de red y a los centros de control gestionados por la entidad pública empresarial AENA”⁴, por medio de este precepto se puede observar que, pese a decretarse este primer estado de alarma en todo el territorio nacional no tiene por qué afectar a todos los sectores, sino que se puede individualizar

⁴ Artículo 2 del Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, por el que se declara el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo.

exclusivamente para aquellos aspectos que lo precisen para poder mejorar esa situación extraordinaria que trata nuestra Constitución Española.

Esta situación tuvo que establecerse bajo el mandato de José Luis Rodríguez Zapatero⁵ debido a la *“huelga de controladores aéreos en España que estaban provocando el cierre del espacio aéreo español y afectando a los derechos de los pasajeros a la movilidad, para poder decretarse se consideró que el transporte aéreo era un servicio público esencial”*⁶ y que su paralización era demasiado grave como para no intervenir con la máxima intensidad legal.

Por otro lado, se estableció que: *“todos los controladores de tránsito aéreo al servicio de AENA pasan a tener, durante la vigencia del Estado de Alarma, la consideración de personal militar (...) y en consecuencia, quedan sometidos a las órdenes directas de las autoridades designadas”*⁷ con esta declaración queda de realce que el estado de alarma no sólo puede afectar a un sector determinado incluso ampliándose a un ámbito territorial nacional, sino que dentro de ese sector puede modificar y regular cuantos aspectos específicos se consideren preceptivos.

Este primer estado de alarma fue decretado debido a las grandes controversias que se estaban creando por los controladores aéreos debido al establecimiento del convenio profesional que regulaba su situación laboral ya que, desde 1999, los propios controladores se regulaban en todo aquellos aspectos relacionados con la gestión y el control.

Este estado de alarma finalizó junto con la declaración del Decreto-Ley de 5 de febrero de 2010, en el que se tomaban tres medidas de urgencia; la presencia de la fuerza militar en los cuatro centros de control de AENA para intentar mantener un funcionamiento normal, el reforzamiento del personal de los nueve aeropuertos de uso mixto y el traslado de los coroneles del ejército del aire a las torres de control de los aeropuertos para asumir las riendas y con todo ello poder tener un manejo más adecuado

⁵ Presidente del Gobierno de España entre los años 2004 y 2011, miembro del Partido Socialista Obrero Español (PSOE)

⁶ <https://www.muyhistoria.es/contemporanea/articulo/actualidad-cuantas-veces-se-ha-declarado-el-estado-de-alarma-en-espana> visitado por última vez el 21 de febrero de 2021.

⁷ Artículo 3 del Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, por el que se declara el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo.

de la situación y poder finalizar de la manera más rápida y menos dañosa con la huelga que había por parte de estos controladores aéreos.

Pese a que la duración prevista inicialmente de este estado de alarma fue de quince días, según el artículo 5 del Real Decreto 1673/2010 de cuatro de diciembre, finalmente tuvo una duración de cuarenta y tres días, acabando así el día 15 de enero de 2010, ya que en este punto, se consideró que: *“se habían alcanzado por parte del Gobierno los objetivos que motivaron su declaración «garantizar el derecho de los españoles a viajar sin problemas y asegurar la normalidad en los aeropuertos en épocas complicadas» y «lograr encauzar el diálogo con los controladores». Así pues, España vivió durante cuarenta y tres días bajo la declaración del primer estado de alarma de nuestra democracia que finalizó cuando el Gobierno consideró que se había recuperado la normalidad”*⁸.

Una vez que el Gobierno pudo solventar la situación con los controladores aéreos, cesó el primer estado de alarma, y se volvieron a tomar las negociaciones con éstos para llegar a un acuerdo sobre sus circunstancias laborales, afrontándolas de tal manera para poder llegar a un convenio consensuado entre ambas partes.

2.2.2. Segundo Estado de Alarma

Regulación y aplicación

Diferente completamente y, con diez años de separación, es el segundo Estado de alarma, promulgado en España el sábado 14 de marzo de 2020 por medio del Real Decreto 463/2020, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

Se consideró que no hubo más opción que decretarlo debido a que: *“la OMS elevó el 11 de marzo de 2020 la situación de emergencia de salud pública ocasionada por el COVID-19 a pandemia internacional. La rapidez en la evolución de los hechos, a escala nacional e internacional, requiere la adopción de medidas inmediatas y eficaces para hacer frente a esta coyuntura. Las circunstancias extraordinarias que concurren*

⁸ ANA ABA CATOIRA, “El estado de alarma en España”, página 314.

constituyen, sin duda, una crisis sanitaria sin precedentes y de enorme magnitud tanto por el elevado número de ciudadanos afectados como por el extraordinario riesgo para sus derechos”⁹.

Este Real Decreto, al contrario que el anterior regulador de los controladores aéreos era más extenso, contando con un total de veinte artículos, cinco disposiciones adicionales, tres disposiciones finales y un ANEXO en el que se detallaba una lista de equipamientos y actividades quedaba suspendida.

Este Estado de Alarma también afectó a todo el territorio nacional, pero en este caso no se usaron matices para establecer a qué partes u organismos afectaba, sino que abarcó a todo el territorio nacional englobando todas las actividades y a todos los ciudadanos que se encontraran dentro de España, declarando a su vez qué actividades eran esenciales y cuáles no, para paralizarlas o mantener su funcionamiento bajo regímenes muy estrictos de seguridad y minimizar la movilidad de todos los ciudadanos a lo estrictamente fundamental.

La aprobación y regulación de este Real Decreto corría a cuenta del Gobierno, dejando ciertas autoridades competentes delegadas bajo la supervisión de sus correspondientes ministros. Estas competencias delegadas fueron las relativas a Defensa, Interior, Transportes y Sanidad, las cuales tenían la finalidad de asegurar la unidad de acción y la movilización de todos los recursos de los que se dispusiera para poder controlar la situación. A su vez, las Administraciones conservaron las competencias que tenían otorgadas en la gestión ordinaria de sus servicios.

Servicios esenciales

Curioso es también el artículo 3 del presente Real Decreto el cual establece que: *“la duración del estado de alarma que se declara por el presente real decreto es de quince días naturales”*, a vistas de lo ocurrido, no fueron quince días naturales como en un principio se previó, sino que finalmente este primer estado de alarma del año 2020 y segundo de toda la democracia española finalizó el 21 de junio de 2020 por la toma de las sucesivas prórrogas que lo acompañaron durante esos tres meses y siete días que duró,

⁹ Primer párrafo del preámbulo del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

haciendo un total de 98 días naturales lo que los ciudadanos de las actividades consideradas “no esenciales” tuvieron que permanecer reclusos en las casas sin salir salvo por motivos muy tasados como lo eran la asistencia a menores, acudir a centros sanitarios o ir a comprar comida.

“Durante la vigencia del estado de alarma las personas únicamente podrán circular por las vías de uso público para la realización de las siguientes actividades:

- a) Adquisición de alimentos, productos farmacéuticos y de primera necesidad.*
- b) Asistencia a centros, servicios y establecimientos sanitarios.*
- c) Desplazamiento al lugar de trabajo para efectuar su prestación laboral, profesional o empresarial.*
- d) Retorno al lugar de residencia habitual.*
- e) Asistencia y cuidado a mayores, menores, dependientes, personas con discapacidad o personas especialmente vulnerables.*
- f) Desplazamiento a entidades financieras y de seguros.*
- g) Por causa de fuerza mayor o situación de necesidad.*
- h) Cualquier otra actividad de análoga naturaleza que habrá de hacerse individualmente, salvo que se acompañe a personas con discapacidad o por otra causa justificada. (...)”¹⁰.*

A la vista de las restricciones en las movilizaciones se suspendió, a su vez, “*la actividad educativa presencial en todos los centros y etapas (...) así como cualesquiera otras actividades o de formación impartidas en otros centros públicos o privados*” esto no conllevó a una paralización en los cursos educativos puesto que “*durante el período de suspensión se mantendrán las actividades educativas a través de las modalidades a distancia y «on line» siempre que resulte posible*”¹¹.

Debido a la mención efectuada sobre la diferencia entre las actividades esenciales y las no esenciales el Gobierno creó una “lista de actividades esenciales”. Se pueden entender los servicios o actividades esenciales como aquellos que son: “*necesarios para el mantenimiento de las funciones sociales básicas, la salud, la seguridad, el bienestar*

¹⁰ Artículo 7.1 del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

¹¹ Ídem. Artículo 9.

social y económico de los ciudadanos, o el eficaz funcionamiento de las instituciones del Estado y las Administraciones Públicas”¹².

También se puede encontrar una definición de servicio esencial por medio de la regulación del Sistema Nacional de Protección Civil:

“El Sistema Nacional de Protección Civil integra la actividad de protección civil de todas las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, con el fin de garantizar una respuesta coordinada y eficiente mediante las siguientes actuaciones (...) d. Adoptar medidas de recuperación para restablecer las infraestructuras y los servicios esenciales y paliar los daños derivados de emergencias”¹³.

El Consejo General para el Trabajo Social consideró que: *“era prioritario declarar los Servicios Sociales como servicios esenciales estableciendo protocolos y criterios unificados de intervención ante cualquier situación de crisis o emergencia. Para que las fuerzas de seguridad puedan contactar con los Servicios Sociales Públicos ante cualquier situación de necesidad que detecten”¹⁴.*

Expediente Temporal de Regulación de Empleo

El Real Decreto Ley 10/2020 de 29 de marzo de 2020, regula un permiso retribuido recuperable para las personas trabajadoras por cuenta ajena que no presten servicios esenciales, con el fin de reducir la movilidad de la población en el contexto de lucha contra el COVID-19.

En este Real Decreto Ley nos encontramos con un ANEXO en el que vienen mencionadas todas aquellas personas trabajadoras por cuenta ajena que podrán seguir ejerciendo sus labores, en este ANEXO también se regulaban las actividades esenciales directas, las cuales, siendo finalmente 25 actividades, eran las susceptibles de seguir manteniéndose sin género de duda y las indirectas las cuales pertenecían a la cadena de suministro de las directas y resultaban, por ende, imprescindibles para la prestación de los servicios esenciales y así no cortar la cadena ni paralizar todos los servicios.

¹² Ley 17/2015 de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, artículo 2.

¹³ Ídem, artículo 3.

¹⁴ Artículo del Consejo General del Trabajo Social sobre los servicios esenciales, página 4.

No solo se hizo un listado con las actividades consideradas “esenciales” sino que incluso hubo que regular la situación de estas empresas por medio del Real Decreto Ley 10/2020 de 29 de marzo el cual se aplicó *“a todas las personas trabajadoras por cuenta ajena que presten servicios en empresas o entidades del sector público o privado y cuya actividad no haya sido paralizada como consecuencia de la declaración de estado de alarma”*¹⁵.

Esta actividad, mínima indispensable o esencial, hizo que se tuviera que regular la situación para todas aquellas empresas cuyo nivel de actividad había disminuido drásticamente lo cual conllevaba a que mantener a todos los trabajadores como en una jornada laboral tuviera graves riesgos económicos para dicha empresa, por ello: *“las empresas que deban aplicar el permiso retribuido recuperable podrán, en caso de ser necesario, establecer el número mínimo de plantilla o los turnos de trabajo estrictamente imprescindibles con el fin de mantener la actividad indispensable. Esta actividad y este mínimo de plantilla o turnos tendrá como referencia la mantenida en un fin de semana ordinario o en festivos”*¹⁶.

Para aquellas empresas que tuvieron que paralizar sus actividades o minorarlas, afectando así a la situación con sus trabajadores, se estableció el comúnmente conocido como ERTE¹⁷, que, en mejores términos es el:

“Procedimiento que han de realizar las empresas cuando, como consecuencia de causas económicas, técnicas, organizativas o de producción tengan que suspender temporalmente la totalidad o parte de su actividad con la consiguiente suspensión de los contratos de trabajo o la reducción temporal de la jornada de trabajo de las personas trabajadoras en dicha empresa.

El alcance y duración de las medidas de suspensión de los contratos o de reducción de jornada se adecuarán a la situación derivada del COVID-19.

*Al ser una medida temporal, la empresa no tendrá que abonar indemnización alguna a las personas trabajadoras afectadas, sin perjuicio del derecho de éstas a percibir las prestaciones de desempleo correspondientes”*¹⁸

¹⁵ Artículo 1.1 Real Decreto Ley 10/2020 de 29 de marzo.

¹⁶ Artículo 4 del Real Decreto Ley 10/2020.

¹⁷ Siglas referentes al Expediente Temporal de Regulación de Empleo.

¹⁸ MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL. GOBIERNO DE ESPAÑA *“INFORMACIÓN SOBRE LA PRESENTACIÓN DE EXPEDIENTES DE REGULACIÓN TEMPORAL DE EMPLEO POR FUERZA MAYOR POR CAUSA DEL COVID-19 EN EL MINISTERIO TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL”* página 12.

No a todas las empresas les estaba permitido presentar un ERTE por fuerza mayor debido a la pandemia, sino que sólo podían presentarlo aquellas que no pudieran desarrollar su actividad por las decisiones que había tomado, hasta ese momento, la Administración Pública, también las que se hubieran visto afectadas por razones de contagios o aislamientos preventivos y a todas que se debido al cierre de locales, restricciones en las movilidades o falta de suministros se hubieran visto obligadas.

El procedimiento para realizar un ERTE era el siguiente: primeramente la empresa que pretenda implementar esta regulación de empleo deberá presentar una solicitud junto con un informe en el que se establezca la pérdida de actividad como consecuencia de la pandemia ante la autoridad laboral competente, la cual será el Ministerio de Trabajo y Economía Social o, en el caso en el que se presten servicios en centros de trabajo en varias comunidades autónomas y estando, al menos, el 85% de los trabajadores de la plantilla de una empresa pertenezca a centros situados en una comunidad autónoma, será esa Comunidad la competente para tramitar estos ERTE. Este procedimiento debe ser puesto en conocimiento de los trabajadores desde un principio.

La autoridad laboral, ante la que se presenta la solicitud, la estudiará y deberá verificar la fuerza mayor que se precisa, dictando así resolución declarativa en los cinco días posteriores a la presentación de la solicitud.

En el caso de que se reconociera la situación de fuerza mayor, las medidas a adoptar surtirán efectos desde la fecha del hecho causante de la fuerza mayor.

El plazo máximo de la aplicación de estos ERTE es el periodo de tiempo que dure el estado de alarma, ya que es una situación derivada del coronavirus, cuyos efectos se están intentando paliar y controlar por medio de los estados de alarma y sus correspondientes prórrogas, por lo cual la empresa podrá desistir de dicho ERTE siempre que quiera porque vea aumentada su actividad laboral o considere que puede normalizarla reincorporando a la plantilla que estuviera en ERTE o, a parte de ella, dentro del plazo que dure el Estado de Alarma¹⁹.

¹⁹ Ídem, páginas 13-17.

Prórrogas

Durante el segundo estado de alarma, o el primero debido a la crisis causada por el Coronavirus, se fueron estableciendo prórrogas según llegaba el final del periodo establecido inicialmente sobre la duración del estado de alarma, llegando así a aprobarse en este segundo estado de alarma un total de seis prórrogas, lo que conllevó a que el estado de alarma que, inicialmente iba a tener una duración de 15 días, llegara a un total de 98 días, como hemos mencionado al inicio de este punto.

Para poder aplicar cualquiera de las prórrogas, que se presentarán a continuación, se debe celebrar un debate respetando el artículo 116 de la Constitución Española: *“en el que se establece que el estado de alarma será declarado por el Ejecutivo durante un periodo de 15 días mediante real decreto pero necesitará autorización del Gobierno para prorrogarlo. El Reglamento del Congreso en su artículo 162, desarrolla este precepto constitucional y establece que los grupos parlamentarios pueden presentar propuestas sobre el alcance y las condiciones de las prórrogas”*²⁰.

La primera prórroga se produjo por medio del Real Decreto 476/2020, de 27 de marzo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

Esta primera prórroga constaba de dos artículos y dos disposiciones finales. En su artículo segundo se estableció que estaría vigente hasta el día 12 de abril de 2020 incluido, es decir, se amplió el estado de alarma por otros quince días y todo en las mismas condiciones que ya estaban establecidas por el Real Decreto 463/2020.

Para su aprobación, se presentaron ante el Congreso de los Diputados²¹ siete propuestas sobre el alcance y las condiciones de la prórroga por parte de los diferentes partidos electorales, de todas ellas la Cámara respaldó la propuesta del PNV²² por la que se solicita añadir una disposición adicional para que el Gobierno, de manera semanal,

²⁰ LEFEBVRE, “Elderecho.com”, *El Congreso autoriza la prórroga del estado de alarma hasta el 15 de abril para hacer frente al coronavirus*.

²¹ Según el diccionario panhispánico del español jurídico es “*Cámara legislativa que, en la Constitución Española, forma, junto al Senado, las Cortes Generales. La integran trescientos cincuenta diputados elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto. Reside en las Cámaras la soberanía nacional, y ejercen funciones de carácter representativo, legislativo, de impulso y control del Gobierno y de nombramiento de cargos de otras instituciones del Estado*”.

²² Siglas referentes al Partido Nacionalista Vasco.

comunicara toda aquella información relativa a la ejecución de las medidas a adoptar para frenar la pandemia y así disminuir su impacto sanitario, económico y social.

La segunda prórroga se produjo el 10 de abril de 2020, por medio del Real Decreto 487/2020, esta prórroga estaría vigente hasta el día 26 de abril de 2020 en las mismas condiciones que el Real Decreto inicial, al contrario que en la primera prórroga, en esta no se adhirió ninguna otra disposición adicional, sino que únicamente ampliaba el estado de alarma por otros quince días más.

La tercera prórroga se estableció el día 24 de abril de 2020, a través del Real Decreto 492/2020, y se extendió hasta el 10 de mayo, siempre en las mismas condiciones iniciales, el único matiz diferencial de esta prórroga es que se modificó la redacción del artículo 7 del Real Decreto 463/2020, ampliando el listado de salidas permitidas del domicilio, dejando así que los menores de 14 años acompañaran a un adulto responsable cuando éste fuera a realizar cualquier otra actividad permitida de las inicialmente previstas.

A la vista de que, aunque los datos de los ingresados y fallecidos habían disminuido, los casos no eran suficientes para poder levantar el estado de alarma, por lo que se impulsó el Real Decreto 514/2020, de fecha 8 de mayo, el cual estableció una cuarta prórroga, la cual duraría hasta el 24 de mayo.

En esta prórroga se ve un nuevo concepto denominado “desescalada”, la cual se estudiará en el siguiente subtítulo.

En fecha 22 de mayo, se estableció el Real Decreto 537/2020 por el que se declaró la quinta prórroga del estado de alarma, la cual duraría hasta el día 7 de junio y seguía estableciendo el procedimiento para la desescalada y se habla de los acuerdos que podrá tomar el Gobierno con las comunidades autónomas para: *“la modificación, ampliación o restricción de las unidades de actuación y las limitaciones respecto a la libertad de circulación de las personas, de las medidas de contención y de las de aseguramiento de bienes, servicios, transportes y abastecimientos, con el fin de adaptarlas en cada comunidad autónoma”*²³.

²³ Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo, artículo 4.

En este Real Decreto también encontramos que se considera autoridad competente delegada al Ministro de Sanidad para la realización de todas aquellas funciones que establece el Real Decreto que da comienzo al estado de alarma.

En esta quinta prórroga aparece algo que se estaba convirtiendo de vital importancia para todos los juristas y todas aquellas personas que tuvieran un procedimiento comenzado con anterioridad al estado de alarma y que se hubiera visto suspendido por éste, ya que se acuerda la reanudación de todos los plazos administrativos y procesales y, dependiendo de en qué fecha se hubiera comenzado el procedimiento se podría reanudar y reiniciar el conteo de esos plazos.

Así, el Real Decreto-ley 16/2020 de 28 de abril estableció la habilitación de días a efectos procesales y dictó que: *”Los términos y plazos previstos en las leyes procesales que hubieran quedado suspendidos (...) volverán a computarse desde su inicio, siendo por tanto el primer día del cómputo el siguiente hábil a aquel en el que deje de tener efecto la suspensión del procedimiento correspondiente (...) Los plazos que, conforme a las leyes procesales, pongan fin al procedimiento y sean notificadas durante la suspensión de plazos establecida, así como las que sean notificadas dentro de los veinte días hábiles siguientes al levantamiento de la suspensión de los plazos procesales suspendidos, quedarán ampliados por un plazo igual al previsto para el anuncio, preparación, formalización o interposición del recurso en su correspondiente ley reguladora”*²⁴.

Este Real Decreto-ley reguló todos los procedimientos procesales, no sólo los mencionados, para ver desde cuándo comenzaban a computar los plazos, a fecha de hoy, se encuentra derogado.

Con ello se pronunció incluso el Tribunal Constitucional informando que:

“El Pleno del Tribunal Constitucional, (...) decidió que los plazos para realizar cualesquiera actuaciones procesales o administrativas ante este Tribunal quedaban suspendidos durante la vigencia del Real Decreto 463/2020 y sus eventuales prórrogas (...) 1º todos los procesos constitucionales que ya estuvieran iniciados, los términos y plazos que han quedado suspendidos (...) volverán a computarse desde su inicio, siendo por tanto el primer día del cómputo el siguiente hábil a aquel en el que se levante la suspensión de los procedimientos.

²⁴ Real Decreto-ley 16/2020 de 28 de abril, artículo 2.

2º Los plazos para la interposición de nuevos recursos en toda la clase de procesos constitucionales serán los establecidos en la LO 2/1979, computándose como en el apartado anterior.”²⁵.

La última prórroga que se autorizó en este segundo estado de alarma y cuya finalidad primordial era la de poder concluir el proceso de la desescalada de una manera racional y coherente, no dejando que todos los ciudadanos salieran a la vez a la calle se produjo el 5 de junio por medio del Real Decreto 555/2020 y que tendría una duración de 14 días, es decir del 7 de junio hasta el 21 de junio, inclusive.

De esta última prórroga hay dos enclaves importantes a mencionar:

“La superación de todas las fases previstas en el Plan para la desescalada de las medidas extraordinarias adoptadas para hacer frente a la pandemia de COVID-19, aprobado por el Consejo de Ministros determinará que queden sin efecto las medidas derivadas de la declaración del estado de alarma en las correspondientes provincias, islas o unidades territoriales.”²⁶

“Serán las comunidades autónomas las que puedan decidir, a los efectos del artículo 5, y con arreglo a criterios sanitarios y epidemiológicos, la superación de la fase III (...) y, por tanto, su entrada en la nueva normalidad.”²⁷

Con respecto al primer apartado expuesto, llama la atención el establecimiento tan conciso de que quedarán sin efecto las medidas aportadas previamente. Esto se debe a que se consideró que ya se tenía la pandemia bajo control y que no iba a resurgir otra vez, por lo que no se creyó conveniente realizar otra prórroga para asegurar el resultado del Plan de desescalada impuesto.

Posteriormente, en el segundo apartado relativo al artículo 6.2 del Real Decreto 555/2020, sorprende la delegación de la facultad de entrar en la nueva normalidad a cada comunidad autónoma ya que, hasta ese momento, el único encargado de tomar todas las decisiones importantes era el propio Gobierno o sus Ministros en aquellas competencias que les habían sido delegadas. Pero, es curioso ver cómo el final del Plan de desescalada creado e impulsado por el Gobierno no lo mantuvo hasta el final, haciendo que cada comunidad actuase según sus propios criterios, rompiendo así la unificación en las medidas que se habían estado tomando durante tres meses en todo el territorio nacional.

²⁵ JUAN JOSÉ GONZÁLEZ RIVAS, Presidente del Tribunal Constitucional “Acuerdo de 6 de mayo de 2020, del Pleno del Tribunal Constitucional, sobre cómputo de los plazos procesales y administrativos que fueron suspendidos por Acuerdo de 16 de marzo de 2020, durante la vigencia del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo”.

²⁶ Real Decreto 555/2020 de 22 de mayo, artículo 5.

²⁷ Ídem, artículo 6.2.

Desescalada

Esta desescalada fue planificada por el Gobierno en fecha 28 de abril de 2020 bajo el proyecto denominado “Plan para la transición hacia la nueva normalidad”, el cual trataba de un retorno a la “normalidad” de una manera gradual, a la vista de la significativa mejora en el número de contagiados y de fallecidos que había por el virus.

Este Plan se elaboró por medio de 28 páginas y, consistió en una salida y comienzo de la actividad de manera progresiva, por medio de cuatro fases hasta llegar a lo que se denominó “nueva normalidad”, estas cuatro fases consistían en una “cero” o denominada “prefase” y otras tres que se fueron implementando con las prórrogas como ya se ha hecho mención y con completas guías elaboradas por el Gobierno sobre qué trataban cada una y todos aquellos aspectos que se modificaban.

Fue elaborado en base a los principios que la OMS estableció en fecha 16 de abril para poder plantear el desconfinamiento:

- Romper la cadena de transmisión
- Contar con recursos sanitarios suficientes
- Minimizar los riesgos en lugares altamente contagiosos o con gran potencial para el contagio en ellos
- Establecer medidas preventivas en los lugares de trabajo. Por esta medida se empezó a implementar con más normalidad lo conocido como “teletrabajo”, el cual a la fecha de hoy sigue estando muy activo.
- Gestionar el tiempo de importar y exportar casos por medio de medidas de control y aislamiento de personas que provengan de zonas con alta incidencia del virus.
- Asumir la importancia de que todos los ciudadanos se muestren comprometidos con las limitaciones, dejar el individualismo de lado y pensar más en un ámbito común y una recuperación de la sociedad y no del individuo.

A su vez la Comisión Europea²⁸ en cooperación con el presidente del Consejo Europeo, presentó una hoja de ruta común para el levantamiento de las medidas en fecha 27 de abril, ya que no sólo el Gobierno tomó acciones para intentar frenar la propagación

²⁸Según la web oficial de la UE: Órgano ejecutivo, políticamente independiente, de la Unión Europea. Es la única instancia responsable de elaborar propuestas de nueva legislación europea y de aplicar las decisiones del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea.

del virus, sino que la Comisión Europea puso en marcha medidas destinadas a ayudar en el gasto público nacional mediante un marco temporal presupuestario para poder así, facilitar ayudas económicas y financieras con cargo al presupuesto de la Unión Europea y, con estas ayudas, fue el Banco Central Europeo el que proporcionó apoyo en materia de política monetaria²⁹.

Esta hoja de ruta tuvo en cuenta todos los conocimientos que, a lo largo de los meses, se fueron proporcionando por parte del Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades, del Grupo consultivo que se creó de la Comisión sobre el Coronavirus, la experiencia que estaban demostrando y poniendo con conocimiento los Estados Miembros y las orientaciones de la Organización Mundial de la Salud.

Se estableció que, para poder pensar en revertir las medidas y comenzar la desescalada, se debían tener en cuenta tres criterios:

- Criterios epidemiológicos que establezcan la reducción en los contagios y la estabilización en los ciudadanos tenidos que ser hospitalizados por causa del virus.
- Tener una capacidad suficiente del sistema sanitario.
- Tener una capacidad de seguimiento adecuada para poder actuar rápidamente en el caso de que una persona esté infectada y poder contactar con su entorno para evitar al máximo de lo posible las propagaciones.

En esta hoja de ruta se tuvieron y establecieron aspectos básicos como las medidas de acompañamiento, para poder salir progresivamente del confinamiento, y cómo deberán realizarse las posteriores etapas de desconfinamiento, es decir, establece un sistema organizado y progresivo de desescalada por grupos de personas según su consideración de vulnerables o seguras y según las actividades a realizar, como también se menciona la seguridad a adoptar en la apertura de las fronteras tanto interiores como exteriores.

Volviendo al Plan para la Desescalada creada por el Gobierno, su objetivo era conseguir la recuperación de la vida cotidiana y de la actividad económica, siempre minimizando el riesgo de contagio para proteger la salud de la población y evitar que el Sistema Nacional de Salud se desbordara; esta transición se proponía ser gradual y

²⁹ Basándonos en el tema monetario, la Comisión movilizó el Instrumento para la Prestación de Asistencia Urgente, para combatir la crisis, este instrumento se enfoca en el principio de solidaridad, lo que permite un apoyo rápido, flexible y directo

asimétrica y todo ello por medio de una actuación conjunta y coordinada con las comunidades autónomas.

El acceso a la siguiente fase de desescalada debía ser determinada por la situación de los territorios, es decir, no se mantenía en el confinamiento completo a todo el territorio, ni todo el territorio avanzaba a esa nueva normalidad de la misma manera, ya que había que tener una asistencia sanitaria reforzada, indicadores de movilidad, económicos y sociales, ya que sin estas estrategias no se puede conocer de una manera plena el riesgo que se suponía en materia de salud el desconfinamiento ni se podría estar preparado para otra recaída en el número de contagiados y de hospitalizaciones.

Se estableció que: *“el Gobierno de España coordinará el proceso de transición a la nueva normalidad, el denominado proceso de desescalada. En concreto, el ministro de Sanidad asumirá en su condición de autoridad delegada en la materia, todas las decisiones que sean necesarias para ir recuperando la actividad cotidiana, laboral y profesional. (...) Ese papel decisivo del Ministerio de Sanidad no supone que las decisiones sean uniformes en todo el territorio nacional.”*³⁰

Pese a que todos los detalles de las fases se establecieron en el Anexo II del presente Plan, se hizo una pequeña descripción sobre qué trataría cada una de ellas, así en la fase 0 sólo se podrían adoptar medidas que afectaran a territorios determinados; en la fase I, o inicial, se comienza a permitir la apertura de diferentes actividades económicas como el pequeño comercio con cita previa; en la fase II o intermedia, se planteó la apertura de actividades que no estaban incluidas en el listado de la fase anterior, siempre que se mantuvieran limitaciones de aforo; y, finalmente en la fase III o avanzada se estableció la apertura de todas las actividades manteniendo toda aquella medida de seguridad y distancia que se considerasen necesarias.

Estas cuatro fases nos llevarían a la nueva normalidad, en la que ya no habría restricciones sociales ni económicas, pero se mantendría una vigilancia exhaustiva en el tema epidemiológico, se reforzaría la capacidad del sistema sanitario y la autoprotección de la ciudadanía.

El 1 de junio se modificaron las guías de las fases, la primera en aplicarse, aunque en diferentes tiempos en todo el territorio, fue la “Guía de la Fase I” en la que se

³⁰ GOBIERNO DE ESPAÑA, MINISTERIO DE SANIDAD “Plan para la transición hacia una nueva normalidad” página 15.

establecían una serie de medidas tales como el fomento al teletrabajo, la disposición de geles hidroalcohólicos o desinfectantes a mano para los trabajadores de aquellas actividades que, gracias a esta fase, pudieron comenzar a abrir sus establecimientos de una manera mucho más restringida, con cita previa y siempre manteniendo las distancias de seguridad.

También se establecieron una serie de medidas sociales por las que ya se permitía la libre circulación por las unidades territoriales de referencia que se tuvieran, siempre manteniendo la distancia de seguridad de dos metros entre los grupos de paseantes, los cuales no podían superar la decena de personas, ya se permitió el acceso a los velatorios con un límite de 15 personas en espacios abiertos o de 10 en espacios cerrados.

A su vez, se creó un listado de aquellas actividades que ya podrían comenzar a retornar paulatinamente a su actividad con las medidas a tener en cuenta para su apertura y todas aquellas reglas a aplicar desde ese momento hasta nueva orden. Estas actividades eran: comercio y prestación de servicios, hostelería y restauración, servicios sociales, educación, cultura y deporte y hoteles y establecimientos turísticos, todos ellos manteniendo siempre ciertas medidas de higiene en los establecimientos, como ventilaciones, desinfecciones, puestos de geles hidroalcohólicos o desinfectantes, entre otras.

La Guía de la Fase II, entró en vigor el 18 de mayo y, consideraba oportuno mantener, siempre que se pudiera, el teletrabajo, se seguían manteniendo las medidas en el trabajo que se aplicaron en la Fase I.

Se aumentó el número de personas en los paseos, velatorios, asistencias a lugares de culto y a celebraciones nupciales, también se estableció una franja horaria para las personas de hasta 70 años, para intentar coincidir lo menos posible con las personas mayores y, por ende, más vulnerables.

También en esta segunda fase entraron en el listado más actividades económicas como mercadillos y centros y parques comerciales. A su vez, se amplió el porcentaje de personas que podrían ir a comercios, restauración y demás actividades abiertas, así como el acceso a playas y piscinas.

Al final de la presente guía se matizó que: *“atendiendo a su situación específica, en algunas provincias, islas o unidades territoriales se aplican, para algunas actividades,*

condiciones especiales diferentes de las contenidas en esta guía” todo ello por cómo estén los diferentes territorios en manera sanitaria y en número de contagios y hospitalizaciones, pudiendo endurecerse las medidas que se recogen en las guías facilitadas por el Gobierno.

Finalmente, se encuentra la “Guía de la Fase III”, con respecto a esta fase está la Orden SND/458/2020, de 30 de mayo, para la flexibilización de determinadas restricciones de ámbito nacional establecidas tras la declaración del estado de alarma en aplicación de la fase 3 del Plan para la transición hacia una nueva normalidad, bajo cuya aplicación se tomaron en cuenta las medidas descritas en la Guía de la Fase III.

En esta fase se eliminan las franjas horarias para poder circular libremente por la población, se permite el desplazamiento a otra parte del territorio nacional por motivos sanitarios, laborales, profesionales o empresariales, para el cuidado de mayores o dependientes, o por causa de fuerza mayor o estado de necesidad.

Se aumentan de igualmente el número de personas en todas las actividades que ya se venían aplicando en las anteriores fases.

Una vez que se pasara el tiempo de esta Fase III, se podría acceder, si las autoridades competentes así lo estimaban el paso a la nueva normalidad.

Para poder dar el paso entre fases, debía haber un informe favorable de la Comunidad Autónoma en la que residiera el sitio que pretendiera avanzar y el Gobierno debía aprobar dicho informe que debía estar fundamentado, en todo caso, en el número real de contagiados y hospitalizados para comprobar que la situación se iba manteniendo y, sobre todo, mejorando.

2.2.3. Tercer Estado de Alarma

El segundo Estado de Alarma proclamado en el año 2020 o el tercero de toda la historia democrática de España se produjo mediante el establecimiento del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2. Este Real Decreto consta de quince artículos, una disposición adicional y dos disposiciones finales.

Este nuevo estado de alarma se estableció por el empeoramiento que se dio en cuestión de infectados y fallecidos, así en el preámbulo del mencionado Real Decreto se establece que se produjo un *“aumento importante de la Incidencia Acumulada en catorce días hasta situarse, con fecha 22 de octubre en 349 casos por 100.000 habitantes, muy por encima de los 60 casos por 100.000 habitantes que marca el umbral de alto riesgo de acuerdo a los criterios del Centro Europeo para la Prevención y Control de Enfermedades(...) en una situación epidemiológica como la actual, resulta imprescindible combinar las medidas previstas en la legislación sanitaria con otras del ámbito del Derecho de excepción, tal y como recogen los artículos 116.2 de la Constitución Española y cuarto y siguientes de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio.”*.

En el Real Decreto regulador de este tercer estado de alarma se indica que, ya no sólo es el Gobierno de la Nación el competente, sino que en cada comunidad autónoma, el presidente de la comunidad será quien ostente la competencia delegada.

Este estado de alarma tenía una duración inicial de quince días, finalizando así el nueve de noviembre, pero finalmente tuvo que verse prorrogado como se establecerá a continuación.

No se está ante un estado de alarma tan restrictivo como el de marzo, ya que sí se permite continuar con todas las actividades, lo que sí se realiza es una limitación de circulación en horario nocturno, no pudiendo estar en ninguna vía pública entre las 23.00 a las 6.00 horas, siempre permitiendo que, dentro de este horario, las comunidades autónomas manejen las horas prohibidas pudiendo ampliar dicho horario desde las 22.00 horas hasta las 7.00 horas³¹.

Este nuevo Real Decreto se aprobó en sesión extraordinaria del Consejo de Ministros y pese a que tenía una duración inicial de 15 días, ya se acordó desde el principio que podría ser extensible a seis meses, también *“se configura como la disposición legal que permite fijar limitaciones de movilidad y de contactos de tal modo que las Comunidades Autónomas que lo consideren necesario puedan aplicarlo con pleno amparo constitucional”*³².

³¹ Real Decreto 926/2020 de 25 de octubre, artículos 4 y 5.

³² <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Paginas/2020/251020estado-alarma.aspx> última visita 06/03/2021.

Se establecieron cuatro criterios de niveles de riesgo para cada territorio, en los que cada Comunidad Autónoma debería basar sus actuaciones. Estos criterios fueron establecidos por el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, este Consejo basa toda su naturaleza jurídica conforme a lo establecido en la Ley 40/2015 de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público en coordinación con la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud.

No se puede hablar del Comité Interterritorial sin hacer mención al Comité Consultivo, el cual es un órgano directamente vinculado al primero, fue creado por medio de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad en su artículo 47.5, posteriormente se creó una regulación más exhaustiva de este comité, por medio del Real Decreto 1515/1992, de 11 de diciembre, por el que se regula la composición y funciones del Comité Consultivo del Sistema Nacional de Salud.

Este comité comprendía una serie de profesionales cuyo objetivo sería velar por el bienestar general en materia de sanidad, así está compuesto por: seis representantes designados por las Organizaciones Sindicales, seis representantes designados por las Organizaciones Empresariales, seis representantes de las Organizaciones de Consumidores y Usuarios que designe el Consejo de Consumidores y Usuarios y dieciocho representantes de las Administraciones Públicas de los cuales nueve son designados por la Administración del Estado y los otros nueve por las Comunidades Autónomas, haciendo un total de treinta y seis representantes capacitados para asesorar y colaborar en la creación de la normativa sanitaria del Sistema Nacional de Salud y controlar su efectiva ejecución³³.

El 14 de agosto de 2020, el Consejo Interterritorial de Salud actuando en base a la Declaración de Actuaciones Coordinadas en Salud Pública, por el artículo 65 de la Ley 16/2003 de 28 de mayo de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, acordó una serie de actuaciones que debían ser coordinadas en salud pública para responder a la situación de especial riesgo por los casos que estaban siendo positivos por el virus del momento. Así se estableció que estas medidas debían comprender una serie de actividades entre las que encontramos el ocio nocturno, la hostelería y restauración, centros sociosanitarios, eventos y actividades multitudinarias, cribados con PCR en grupos

³³ Real Decreto 1515/1992, de 11 de diciembre, por el que se regula la composición y funciones del Comité Consultivo del Sistema Nacional de Salud, artículos 2 y 4.

específicos, consumo de alcohol no autorizado en vía pública, consumo de tabaco y asimilados, esta “*Declaración de Actuaciones Coordinadas mantendrá su vigencia hasta que se produzca revocación expresa por el Ministerio de Sanidad, previo acuerdo del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, con audiencia de todas las comunidades y ciudades autónomas*”³⁴.

El artículo 65 de la Ley 16/2003 de 28 de mayo mencionada establece que:

“La declaración de actuaciones coordinadas en salud pública corresponderá al Ministerio de Sanidad, previo acuerdo del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, con audiencia de las comunidades directamente afectadas, salvo en situaciones de urgente necesidad (...) la declaración de actuaciones coordinadas obliga a todas las partes incluidas en ella y deberán encuadrarse en alguno de los supuestos siguientes: 1º Responder a situaciones de especial riesgo o alarma para la salud pública.”

Para conocer la incidencia en España de los casos contagiados y fallecimientos por el Coronavirus, hay que ir a la Red Nacional de Vigilancia Epidemiológica, la cual estudia toda incidencia en la población a nivel sanitario de los diversos virus.

De manera concreta, sobre el COVID-19 se crearon un total de 64 informes sobre la situación del virus en España. El primero fue en fecha 11 de febrero de 2020, es decir en una fecha previa al segundo estado de alarma hasta llegar al último informe el nº 64 de fecha 03 de febrero de 2021. En dichos informes se pueden observar claramente el número de casos de infectados por el virus que hay en diferentes ámbitos, tanto por Comunidades Autónomas, como por sexo y edad, así como también se hacen estudios de, entre los casos positivos, la presencia de sintomatología y en qué rangos se encuentra, entre otras³⁵.

³⁴ Acuerdo del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud sobre la declaración de actuaciones coordinadas en Salud Pública para responder ante la situación de especial riesgo derivada del incremento de casos positivos por COVID-19, páginas 7 y 8.

³⁵ Todos los informes se pueden comprobar en el siguiente enlace: <https://www.isciii.es/QueHacemos/Servicios/VigilanciaSaludPublicaRENAVE/EnfermedadesTransmisibles/Paginas/InformesCOVID-19.aspx>

Prórroga

Al igual que en el segundo estado de alarma, en este último tuvo que aplicarse una prórroga a la finalización de los quince días iniciales que se establecieron, esta prórroga viene vinculada por medio del Real Decreto 956/220, de 3 de noviembre.

Al contrario que las anteriores prórrogas, ésta no contemplaba una duración de quince días, sino que se amplió este tercer estado de alarma desde el día 9 de noviembre, momento en el que entró en vigor, hasta el 9 de mayo de 2021, inclusive, por ello, a fecha actual seguimos estando bajo la regulación del Estado de Alarma y, por ello, se siguen encontrando movilizaciones restringidas y actividades controladas en sus aperturas.

3. REGULACIÓN DEL ESTADO DE ALARMA

El primer contacto que tenemos con este concepto de “estado de alarma”, es en nuestra norma suprema, la Constitución Española, en su artículo 116, por el cual se establece que la regulación completa de los estados de alarma, excepción y sitio será por medio de una ley orgánica y que *“el estado de alarma será declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros por un plazo máximo de quince días, dando cuenta al Congreso de los Diputados, reunido inmediatamente al efecto y sin cuya autorización no podrá ser prorrogado dicho plazo. El decreto determinará el ámbito territorial a que se extienden los efectos de la declaración.”*

Para establecer más fehacientemente una regulación exacta de este tipo de situaciones se estableció la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio. En dicha Ley Orgánica se establece una regulación especial para cada uno de los tres estados especiales y unas reglas comunes a ellas.

Concretamente, el estado de alarma se regula en el Capítulo II de la citada Ley, el cual comprende desde el artículo cuarto al doce, en el cuarto se dispone que: *“El Gobierno, en uso de las facultades que le otorga el artículo ciento dieciséis, dos, de la Constitución podrá declarar el estado de alarma en todo o parte del territorio nacional cuando (...) crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves”*.

De igual manera, el artículo once regula la tan controvertida limitación a la circulación, la cual llevó al confinamiento completo de marzo: *“limitar la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados, o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos.”*.

Sanciones

Durante todo el tiempo de implantación del segundo estado de alarma se realizaron 102.000 denuncias por incumplimiento de lo establecido en el Real Decreto 463/2020, dichas sanciones han sido recurridas hasta la extenuación por los implicados, ya que se presuponía que ese estado de alarma limitaba el derecho fundamental a la libre circulación. Pero, ¿hasta qué punto esto era cierto?, ya que tenemos que *“el incumplimiento o la resistencia a las órdenes de la Autoridad competente en el estado de alarma será sancionado con arreglo a lo dispuesto en las Leyes”*³⁶, por lo que mientras la autoridad estuviese razonadamente aplicando lo establecido en el Real Decreto regulador del estado de alarma, como en sus consecutivas prórrogas, cualquier desobediencia a las autoridades debería ser sancionada conforme a las siguientes leyes:

- Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana
- Ley 33/2011 de 4 de octubre, General de Salud Pública.
- Ley 17/2015 de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil.
- Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

La ley de protección de la seguridad ciudadana, la Ley General de Salud Pública y la Ley del Sistema Nacional de Protección Civil establecen las sanciones aplicables en el ámbito administrativo, todo ello pudiendo, según corresponda, aplicarse todas aquellas responsabilidades penales en las que se pudiera incurrir³⁷.

³⁶ Ley 4/1981 reguladora de la Ley de los Estado de Alarma, Excepción y Sitio, artículo 10.

³⁷ ABOGACÍA ESPAÑOLA, CONSEJO GENERAL: *Estado de alarma y régimen sancionador en caso de incumplimiento*.

En la Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana encontramos recogida la desobediencia mencionada en su artículo 36, de las infracciones graves en sus puntos 4 y 6.

Artículo 36.4: *“Los actos de obstrucción que pretendan impedir a cualquier autoridad, empleado público o corporación oficial el ejercicio legítimo de sus funciones, el cumplimiento o la ejecución de acuerdos o resoluciones administrativas o judiciales”*

Artículo 36.6: *“La desobediencia o la resistencia a la autoridad o a sus agentes en el ejercicio de sus funciones, cuando no sean constitutivas de delito, así como la negativa a identificarse a requerimiento de la autoridad o de sus agentes o la alegación de datos falsos o inexactos en los procesos de identificación”.*

Lo mismo se establece en la Ley General de Salud Pública, en su artículo 57.2.1 relativa a las infracciones graves ya que: *“la realización de conductas u omisiones que puedan producir un riesgo o un daño grave para la salud de la población”* y en la Ley del Sistema Nacional de Protección Civil, se considera infracción grave: *“en las emergencias declaradas, el incumplimiento de las órdenes, prohibiciones, instrucciones o requerimientos efectuados por los titulares de los órganos competentes o los miembros de los servicios de intervención y asistencia.”.*

Todo ello es en base a las sanciones administrativas, las cuales, al considerarse graves, pueden llegar a la cantidad de 601 €, siempre llevando un procedimiento administrativo entre medias, en el que se da una propuesta de resolución, tiempo de alegaciones, acuerdo de la propuesta de resolución, recurso de alzada, sentencia administrativa firme y posible recurso extraordinario de revisión.

Muchos de los recursos de alzada realizados sí han llegado a término favorable para el denunciado: así nos encontramos con la Resolución número 1437 del Tribunal Administrativo de Navarra, en su Sección tercera, en cuyo expediente el recurrente alega que se le multó de manera indebida, al encontrarse dentro del kilómetro que se estableció para poder pasear a los perros. La autoridad consideró que se estaba demasiado lejos y que, por ello se estaba desobedeciendo a las órdenes de la autoridad. La resolución estimó íntegramente el recurso de alzada contra la sanción impuesta por el Ayuntamiento de Pamplona, por no ser la sanción ajustada a Derecho. Dicha sanción se fundamentaba en el artículo 36.6 de Ley de Seguridad Ciudadana.

Resoluciones y sentencias, como la aludida, se han ido dando a lo largo de todo el territorio nacional desde el primer establecimiento del Estado de Alarma de marzo de 2020 y, como es una línea muy frágil la que separa la desobediencia con la aplicación de los derechos, frecuentemente se están aceptando los recursos de los particulares.

Si se trata de las infracciones penales, entra en acción el Código Penal, por medio de su artículo 550 y siguientes, ya que ahí se recogen los delitos de atentado contra la autoridad, sus agentes y funcionarios públicos, así como la resistencia y desobediencia a toda autoridad. Así se *“son reos de atentado los que agredieren o, con intimidación grave o violencia, opusieren resistencia grave a la autoridad, a sus agentes o funcionarios públicos, o los acometieren cuando se hallen en el ejercicio de las funciones de sus cargos o con ocasión de ellos (...) se considerarán actos de atentado los cometidos contra los funcionarios sanitarios en el ejercicio de las funciones propias de su cargo”*.

3.1. Procedimiento para su aplicación

Primeramente, hay que tener claro que, para poder aplicar este estado excepcional hace falta una situación excepcional como se ha señalado previamente.

Una vez esta situación se da, hay unos pasos a seguir para poder declarar el estado de alarma.

A *grosso modo*, se puede señalar que la Declaración le corresponde exclusivamente *“al Gobierno a través de Decreto acordado en Consejo de Ministros dando cuenta al Congreso, pero la declaración de la prórroga no le corresponde al poder ejecutivo, sino al Congreso”*³⁸.

Esta declaración del estado de alarma se regula en los artículos cuarto al noveno de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, por los cuales se dicta lo ya establecido en la elaboración del presente trabajo, es decir, que el Gobierno por medio del artículo 116.2 de la Constitución Española tiene las facultades de declarar el estado de alarma, en aquellas partes del territorio nacional que, por sus circunstancias, considere que es oportuno, como se dio en el caso de la huelga de los

³⁸ ANA ABA CATORIA: *“El Estado de Alarma en España”* página 327.

controladores aéreos; así también puede darse la declaración que regule a todo el territorio general, como ha sido el caso del estado de alarma por el tema de la pandemia.

Dicho estado de alarma no podrá tener una duración superior a los quince días, por lo que habrá que rendir cuentas ante el Congreso de los Diputados antes de esos quince días para poder solicitar las prórrogas que considere pertinentes, las cuales por regla general deberán ser, a su vez de quince días, a no ser que, se prevea que la situación excepcional a controlar, va a ser de una duración bastante superior, entonces sí se puede alargar dicho plazo como se ha dado en esta última prórroga, en la que todavía nos encontramos la población española, como se ha reseñado por medio de este trabajo en su apartado correspondiente de “las prórrogas del tercer estado de alarma”.

Pese a que es el Gobierno el único capacitado para declarar el estado de alarma, el presidente de la comunidad en la que se da una de las causas de justificación para la aplicación del estado de alarma, podrá solicitar al Gobierno de manera directa que se declare el estado de alarma en su territorio, así el Gobierno, estimándolo conveniente, podrá delegar en el Presidente de la Comunidad Autónoma todas aquellas competencias necesarias para reestablecer la normalidad cuando la situación excepcional afecte únicamente a su parte del territorio nacional.

En todo caso, el Gobierno deberá dar poner en conocimiento del Congreso de los Diputados la intención de solicitar la declaración del estado de alarma así como su procedimiento y modificaciones posteriores, tales como las posibles prórrogas posteriores, y le deberá suministrar toda aquella información que le sea requerida, sin poder ocultar datos ni negarse a facilitar la información.

Se ha de recalcar que, el artículo doce de la ley reguladora del estado de alarma establece que, la Autoridad Competente también podrá adoptar, ella misma, todas aquellas medidas previstas en la presente ley en los casos en los que haya que controlar enfermedades infecciosas, de protección del medio ambiente, cuidado de las aguas y en actuaciones frente incendios forestales.

A su vez, cuando estemos ante problemáticas con empresas, servicios o su personal, también podrá el Gobierno acordar aquella intervención correspondiente para instaurar la normalidad.

3.2. Justificación para la aplicación del Estado de Alarma

La Constitución Española regula todos los aspectos que son “normales” en el funcionamiento de la sociedad, por lo que cuando sale una situación anormal o excepcional, entendiéndose como tal, aquella situación que no es común de vivir o ver, debe haber una protección adicional³⁹, así salen normas tales como la reguladora del estado de alarma que se ha ido mencionando durante el presente trabajo.

Estas situaciones excepcionales vienen contenidas de manera específica en el artículo cuarto de la Ley reguladora del estado de alarma, el cual establece que:

“El Gobierno (...) podrá declarar el estado de alarma, (...) cuando se produzca alguna de las siguientes alteraciones graves de la normalidad.

a) Catástrofes, calamidades o desgracias públicas, tales como terremotos, inundaciones, incendios urbanos y forestales o accidentes de gran magnitud.

b) Crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves.

c) Paralización de servicios públicos esenciales para la comunidad, cuando no se garantice lo dispuesto en los artículos veintiocho, dos, y treinta y siete, dos, de la Constitución, concurra alguna de las demás circunstancias o situaciones contenidas en este artículo.

d) Situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad.”.

En los dos primeros apartados también se incluyen la adopción de todas aquellas medidas necesarias para frenar enfermedades infecciosas y proteger al medio ambiente, mientras que los dos últimos apartados recogen, a su vez, las intervenciones pertinentes en empresas o servicios para restaurar la normalidad.

³⁹ CRUZ VILLALÓN, P.: *Estados excepcionales y suspensión de garantías*, Tecnos, Madrid, 1984, página 17.

4. VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

4.1. Concepto de derecho fundamental

Los Derechos Fundamentales sólo se pueden entender en el marco de la aplicación de los preceptos dignidad humana, libertad e igualdad, sólo conociendo esos tres conceptos se podrá tener un mayor entendimiento de a qué nos referimos cuando hablamos de derechos fundamentales.

Toda aquella norma que tenga que ver con los derechos fundamentales se interpretarán en todo caso según lo establecido en la Declaración Universal de Derechos Humanos y por medio de aquellos tratados y acuerdos internacionales que España haya ratificado⁴⁰.

Los derechos fundamentales serán siempre objeto de protección jurídica, ya que hacen referencia a las cualidades o valores esenciales y permanentes de las personas.

Con respecto a la dignidad humana, cabe indicar que es un concepto trascendental, ya que contiene la fundamentación de lo que puede ser considerado un derecho humano, ya que el hombre como ser moral, es un fin absoluto puesto que puede relativizar sus intereses y pretender que se respete su estatus de sujeto y, al poder asumir obligaciones, *“nadie tiene el derecho de hacerle esclavo, pues -como vio Kant correctamente- no puede tener ninguna obligación frente a su señor. Porque el hombre es, como ser moral (no natural), una representación de lo absoluto, por eso, le corresponde aquello que llamamos dignidad humana”*⁴¹.

La dignidad de la persona es el primer derecho fundamental que encontramos regulado en nuestra Constitución, por medio de su artículo 10.1, estableciendo que es un derecho inherente a la persona.

Isaiah Berlín, nos habla de dos tipos de libertades, la libertad “negativa”, la cual la relaciona con la libertad política y económica por la cual establece, que: “es,

⁴⁰ Constitución Española, artículo 10.2.

⁴¹ ROBERT SPAEMANN, “Sobre el Concepto de Dignidad Humana”, página 24.

*simplemente, el ámbito en que un hombre puede actuar sin ser obstaculizado por otros. Yo no soy libre en la medida en que otros me impiden hacer lo que yo podría hacer si no me lo impidieran; y si, a consecuencia de lo que me hagan otros hombres, este ámbito de mi actividad se contrae hasta un cierto límite mínimo, puede decirse que estoy coaccionado u oprimido.*⁴².

Por otro lado, nos habla del concepto de libertad positiva, la cual relaciona con *“el deseo por parte del individuo de ser su propio dueño (...) el ideal de la verdadera libertad consiste en que todos los que forman parte de la sociedad humana tengan, por igual, el máximo poder para hacer de ellos lo mejor”*⁴³.

Por último, la igualdad se puede conocer como un valor de alcance general por el que se dignifica a todos los seres humanos por el mero hecho de serlo, lo cual conlleva al establecimiento de ciertos derechos fundamentales inviolables⁴⁴.

Esta igualdad se recoge en el artículo 14 de nuestra Constitución Española, estableciendo la igualdad completa e impenetrable ante la ley por parte de todos los españoles.

Por todo ello, se puede establecer que los derechos fundamentales son aquellos que, en un concepto universal, se encuentran de manera inalienable en todos los ciudadanos o personas con capacidad jurídica y de obrar⁴⁵ y se recogen en las normativas máximas de cada país, en el caso de España en el título I de la Constitución, en la Declaración Universal de Derechos Humanos y, en todos aquellos tratados y acuerdos internacionales que España haya ratificado en los que se incluyan.

4.2. Vulneración efectiva o impulso mediático

Hay que establecer si la presunta vulneración de los derechos fundamentales durante el establecimiento del estado de alarma por la situación sanitaria producida por el COVID 19, que se han invocado por todos los medios televisivos y de difusión se

⁴² ISAIAH BERLIN *“Don conceptos de libertad”*, página 3.

⁴³ Ídem, página 12.

⁴⁴ ALFREDO MONTOYA MELGAR, *“La igualdad como valor, como principio y como derecho fundamental”*, Aranzadi, Septiembre de 2007, página 1.

⁴⁵ LUIGI FERRAJOLI, *“Sobre los derechos fundamentales”*, Cuestiones Constitucionales, número 15, julio-diciembre 2006, página 117.

corresponde con una real vulneración o, por el contrario, si los medios han acrecentado esta idea de vulneración ya que la implantación de las medidas que se dieron y que, hoy en día, siguen vigentes en varios ámbitos están respaldadas legalmente.

Así, la declaración del estado de alarma permite que en casos como las crisis sanitarias, como se ha visto, regulado en el artículo 4. B de la Ley reguladora del estado de alarma, los Gobiernos puedan tomar todas aquellas medidas drásticas inclusive aquellas limitadoras de ciertos derechos fundamentales a los ciudadanos, todo ello debido a la excepcionalidad que lleva agregada la declaración del estado de alarma.

“En el Estado de Emergencia Sanitaria, se podrán dictar medidas que se consideren necesarias a la ciudadanía, tales como el confinamiento de todos los ciudadanos en su domicilio, así como restringir la circulación (...) el estado de excepción permite al gobernante suspender ciertos derechos fundamentales, con una prohibición general y sometida a una responsabilidad civil o penal en caso de que no se cumplan, es decir, se puede detener a una persona si así lo consideran necesario las autoridades, para la conservación del orden público”⁴⁶.

En ningún caso se podrá vulnerar o dañar el ámbito de un derecho fundamental por el ejercicio de otro derecho esencial.

En la propia ley reguladora del estado de alarma, se establece por medio de su artículo once una serie de medidas que se pueden acordar para poder frenar la crisis sanitaria o, en términos generales, la situación excepcional que está perturbando de manera grave y continua la seguridad de las personas de un territorio. Nos encontramos con las siguientes medidas:

a) Limitar la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados, o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos.

b) Practicas requisas temporales de todo tipo de bienes e imponer prestaciones personales obligatorias.

c) Intervenir y ocupar transitoriamente industrias, fábricas, talleres, explotaciones o locales de cualquier naturaleza, con excepción de domicilios privados, dando cuenta de ello a los Ministerios interesados.

d) Limitar o racionar el uso de servicios o el consumo de artículos de primera necesidad.

⁴⁶ JACQUELINE CABANILLA DE VARGAS: “Restricción de los derechos fundamentales en tiempos del COVID-19”, Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales (junio 2020), página 3.

e) Impartir las órdenes necesarias para asegurar el abastecimiento de los mercados y el funcionamiento de los servicios de los centros de producción afectados por el apartado d) del artículo cuarto.”

Por ello, pese a ser numerosos los medios y las personas que establecían que se estaba produciendo una efectiva vulneración de sus derechos fundamentales, sobre todo durante el periodo en el que se estableció el confinamiento domiciliario, queda fehacientemente demostrado que sí hay una regulación específica que permite tomar este tipo de medidas drásticas para poder poner fin a la situación que está dañando la sociedad.

Es decir, se puede concluir este punto afirmando que, aunque *a priori* se pueda llegar a la idea que se están vulnerando derechos fundamentales como el derecho a la libre circulación y a la reunión, estas restricciones son para proteger un bien mayor, en este caso, la vida y la salud pública y se encuentra su posible aplicación regulada en leyes y, establecidas posteriormente, en los reales decretos correspondientes a su aplicación.

4.3. Derechos fundamentales presuntamente vulnerados

En atención al apartado anterior, y, tras haber visto que no se vulneran los derechos fundamentales porque se intenta preservar un bien mayor, la vida y la salud pública, me gustaría hacer incisión en los derechos fundamentales de los que más se ha hablado sobre su posible vulneración.

Entre ellos nos encontramos con el claro derecho a la libre circulación, recogido en el artículo 19 de la Constitución Española “*los españoles (...) tienen derecho a entrar y salir libremente de España en los términos que la ley establezca. Este derecho no podrá ser limitado por motivos políticos o ideológicos*”.

No es que no se pudiera salir de España durante el confinamiento, es que no se podía salir de la vivienda si no era por unos motivos tasados, que ya se han expuesto en los apartados de estudio de los diferentes estados de alarma y sus prórrogas, pero hay que ver la premisa de “*en los términos que la ley establezca*”. Aquí ya se observa que se deja un margen de actuación para el caso de situaciones excepcionales como lo son las crisis sanitarias, por medio del establecimiento de aquellos procedimientos que la ley establezca, en este caso el estado de alarma.

Otro de los derechos presuntamente vulnerados es el derecho de reunión, recogido en el artículo 21 de la Constitución: *“se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de este derecho no necesitará autorización previa.”*, atendiendo a lo ocurrido desde el establecimiento del estado de alarma de marzo hasta, inclusive, actualmente, vemos restringido este derecho, estableciendo que únicamente los convivientes podrán estar juntos dentro de las casas, poniendo un máximo de personas en la hostelería de seis para exterior y cuatro para interior, así como limitando el número de asistentes a toda clase de ceremonia como bodas, entierros y demás.

El derecho a la sanidad tan aclamado en este último año se ha visto limitado, en el sentido de la capacidad que tenían de manera efectiva todos los centros de salud en relación con la demanda que se producía, ya que en muchos casos las personas se han quedado desatendidas cuando eran males “menores”, todo ello por establecer una prioridad con respecto al virus, llegando a estar los hospitales sobrepasados tanto en atención sanitaria como en hospitalizaciones. Por ello, comunidades como la de Madrid decidieron, a la vista de las preocupantes cifras de personas contagiadas del virus y hospitalizadas, hacer hospitales provisionales para poder atender a todos aquellos pacientes que lo necesitaran y relajar la carga de los hospitales que, ni aun así, vieron descanso en su trabajo.

Por todo ello, no se ha desatendido la salud de las personas, sino que, llegaba un punto en el que era imposible atender a más y había que hacer una lista de enfermedades y categorías dentro de esas enfermedades para poder agilizar y tratar a aquel que acudiera al centro de salud.

Debido a esta saturación, se solicitaron voluntarios de la medicina para intentar abarcar más trabajo, por lo que no hay ningún tipo de vulneración al no haberse parado de atender y estar sobrepasadas las capacidades que se tenían en hospitales y centros de salud, así como en los “hospitales de campaña” creados con motivo de esta crisis sanitaria.

5. ACTUACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

5.1. Competencia real de las Comunidades Autónomas

Las Comunidades Autónomas han jugado un papel fundamental en lo que respecta al intento de contención del virus y a la recuperación de las personas contagiadas, ya que han tenido las competencias delegadas en cuanto a solicitar la desescalada, aunque fuera el Gobierno el que finalmente tuviera que dar su aprobación para pasar de fase.

Pese a que la declaración del estado de alarma corresponde al Gobierno, éste, puede “*transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante Ley Orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros así como las formas de control que se reserve el Estado*”⁴⁷, así mediante transferencia el Estado otorga a las Comunidades Autónomas la potestad para controlar ciertas materias que, en principio, le correspondería al gobierno como las reguladas en los artículos 148 y 149 de la Constitución, pero no sólo eso sino que las materias que se transfieran o deleguen tienen que, “*por su propia naturaleza ser susceptibles de la transferencia o delegación*”⁴⁸.

Para poder realizar la transferencia de facultades no sólo tiene que tratarse de una materia competente del Estado, sino que debe regularse por medio de Ley Orgánica, realizando una reserva a favor de las Leyes, no podrá realizarse por medio de una mera ley ordinaria.⁴⁹.

Llevando esta competencia delegada a la aplicación práctica por la pandemia suscitada se debe aclarar que las bases de la sanidad son competencia del Estado, estableciendo así, el Gobierno, las condiciones y requisitos mínimos a aplicar por el conjunto del territorio nacional, sin menoscabar la posibilidad de que, las comunidades autónomas, puedan dentro del margen otorgado por el Gobierno, establecer otros parámetros, siempre respetando el mínimo establecido.

⁴⁷ Constitución Española, artículo 150.2.

⁴⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional 17/1990, de 7 de febrero

⁴⁹ https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbF1jTAAAUMTCwMDtbLUouLM_DxbIwMDCwNzQzOQOGZapUtckhlQaptWmJOcSoAwxeGqDUAA=AA=WKE última visita 27/03/2021

El Ministerio de Sanidad trasladó el pasado 13 de julio de 2020 el borrador del documento denominado: “Plan respuesta temprana en un escenario de control de la pandemia por COVID-19”, el cual establece unas medidas para controlar la crisis sanitaria actual y la previsible, por medio de este plan se pretendía dotar al Sistema Nacional de Salud una mayor capacidad para poder reaccionar ante los incrementos que previsiblemente iban a producirse de contagiados, hospitalizados y fallecidos.

Para realizar dicha dotación al Sistema Nacional de Salud se precisaba una acción coordinada de preparación en los ámbitos de Salud Pública, asistencia sanitaria y laboratorio. Las comunidades autónomas debían garantizar una capacidad suficiente de recursos en los servicios de Salud Pública y debían activar los planes de contingencia tanto en Atención Primaria como en atención Hospitalaria según el escenario en el que nos encontrásemos, atendiendo a la capacidad de los servicios por la necesidad de estos⁵⁰.

Observando el tema de la Coordinación de la Sanidad, esta debe realizarse para crear unos procedimientos o técnicas más homogéneas en determinados aspectos para poder integrar los actos parciales de las comunidades con la globalidad del sistema sanitario⁵¹.

La incidencia del virus ha determinado mucho el cómo actuar por cada comunidad autónoma, ya que no se actuó igual en una comunidad con una tasa de incidencia más baja como en una más alta, e incluso dentro de la misma comunidad los municipios han tenido que pasar los periodos de manera más diversa llegando a confinar zonas sanitarias o municipios, en lugar de a la comunidad entera.

Ante este concepto de incidencia, tenemos que: *“la incidencia más alta por cien mil habitantes se registró en La Rioja (1216,12 por 100.000 habitantes) y la más baja en las Islas Canarias (98,12 por 100.000 habitantes). La mayor mortalidad se produjo en la Comunidad de Madrid (115,32 por 100.000 habitantes) y la más baja también en las Islas Canarias (5,62 por 100.000 habitantes). La letalidad en cada comunidad autónoma varió ampliamente tanto al comienzo del periodo como al final; por ejemplo, la letalidad inicial*

⁵⁰ <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/sanidad14/Paginas/2020/130720-sanidad.aspx> última visita 27/03/2021

⁵¹ <https://www.mscbs.gob.es/organizacion/consejoInterterri/introduccion.htm> última visita 27/03/2021.

en Madrid fue del 5,11% y en Andalucía fue del 1,26%. ”⁵². Estos datos son los reflejados por el Ministerio de Gobierno desde el 15 de marzo y el 22 de abril.

El Gobierno estableció en su sesión del 25 de octubre de 2020 que las Comunidades Autónomas deberán actuar “*en base a los indicadores y criterios acordados por el Consejo Interterritorial de Salud, relativos al número de infecciones, capacidad asistencial y de salud pública y también por las características y vulnerabilidad de la población.*”⁵³.

Como dato interesante, reseñar que desde la página del Ministerio de Sanidad encontramos un mapa separado por Comunidades Autónomas en los cuales podemos acceder a toda la información de contacto de los diversos Organismos Autonómicos de Salud, Consumo y Bienestar Social⁵⁴.

Fondo No Reembolsable

Para poder ayudar a la contención del virus adoptando aquellas medidas que estimen necesarias, a las comunidades Autónomas se las dotó de dieciséis mil millones de euros del denominado “Fondo No Reembolsable” establecido por el Gobierno, además se les sumó a los 1.740 efectivos de las Fuerzas Armadas, que estaban encargados del rastreo de las personas contagiadas y de ayudar a la contención, 5.686 efectivos más.

Este Fondo No Reembolsable o Fondo COVID-19, se establece por medio del Real Decreto Ley 22/2020. Está compuesto de cuatro tramos, el primero aprobado mediante la Orden HAC 667/2020, de 17 de julio, por la que se determina la cuantía de distribución definitiva entre las comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla, se establece una dotación de seis millones de euros a repartir entre las Comunidades Autónomas atendiendo a los ingresos en UCI, pacientes hospitalizados, PCR realizados y población protegida.

⁵² ALEXANDRE MEDEIROS FIGUEIREDO, ANTONIO DAPONTE-CODINA, DANIELA CRISTINA MOREIRA MARCULIO, RODRIGO PINHEIRO TOLEDO, KENIO COSTA DE LIMA Y EUGENIA GIL-GARCÍA: “Factores asociados a la incidencia y la mortalidad por COVID-19 en las comunidades autónomas, Gaceta sanitaria, abril-mayo 2020, página 2.

⁵³ <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Paginas/2020/251020estado-alarma.aspx> última visita 27/03/2021.

⁵⁴ Para acceder al mapa seguir el siguiente enlace: <https://www.mscbs.gob.es/organizacion/ccaa/directorio/home.htm>

En la mencionada Orden por medio de su artículo único se establece una tabla en la que, atendiendo a los criterios establecidos por el Real Decreto Ley 22/2020 de 16 de junio, se reparte el dinero del primer tramo del fondo, llegando a ser Madrid la Comunidad Autónoma que más dinero recibe, alcanzando la cantidad de un millón, cuatrocientos noventa y cinco mil setecientos cuarenta y seis euros con cuarenta y siete céntimos, seguida de Cataluña con un millón doscientos cuarenta y seis mil euros quinientos veinte cinco euros con ochenta y tres céntimos y, finalmente las comunidades que menos reciben en este tramo son Ceuta y Melilla con doce mil euros cada una, recordar que este dinero se destina en base a la tasa de hospitalizaciones, infectados y demás, y, Ceuta y Melilla han ido mostrando tasas muy bajas tanto de contagios como de hospitalizaciones y fallecimientos a lo largo de la crisis sanitaria que sigue presente, en comparación con el resto de Comunidades.⁵⁵

El tramo educativo, fue aprobado mediante la Orden HAC 809/2020, de 1 de septiembre, comprendiendo dos millones de euros repartiendo dicho dinero por tramos de edades, así la población de 0 a 16 años se llevaba el 80% y la población de 17 a 24 años el 20%.

En esta Orden⁵⁶, se muestran tres tablas diferentes establecedoras de las cantidades a destinar en cada comunidad autónoma, la primera, relativa al artículo único nos muestra el total a percibir de este segundo tramo por cada comunidad, siendo en este caso la comunidad autónoma que más cantidad recibe Andalucía, con un total de trescientos ochenta y tres mil ochocientos cincuenta y seis euros con noventa y ocho céntimos, seguida por Cataluña con una cantidad de trescientos treinta y siete mil cuatrocientos treinta y ocho euros con diecinueve céntimos y, finalmente Ceuta y Melilla con siete mil euros cada una.

No sólo se encuentra esta tabla, sino que esta Orden cuenta con un ANEXO, el cual contiene dos tablas que se separan por la edad relativa a los tramos de porcentajes de

⁵⁵ Orden HAC 667/2020, de 17 de julio, por la que se determina la cuantía de la distribución definitiva entre las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla de los recursos previstos en la letra a) del apartado 2 del artículo 2 del Real Decreto-ley 22/2020, de 16 de junio, por el que se regula la creación del Fondo COVID-19 y se establecen las reglas relativas a su distribución y libramiento.

⁵⁶ Orden HAC/809/2020, de 1 de septiembre, por la que se determina la cuantía de la distribución definitiva entre las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla de los recursos previstos en la letra c) del apartado 2 del artículo 2 del Real Decreto-ley 22/2020, de 16 de junio, por el que se regula la creación del Fondo COVID-19 y se establecen las reglas relativas a su distribución y libramiento.

esta cantidad, siendo la primera la que comprende el número de población de los 0 a 16 años, estando Andalucía a la cabeza, seguida por Cataluña y Madrid y finalmente encontrándose Ceuta.

Y, la segunda tabla del ANEXO relativa a la población de 17 a 24 años recogida en el padrón estando a la cabeza Andalucía seguida de Cataluña y, finalmente Ceuta seguida de Melilla.

El segundo tramo sanitario aprobado por la Orden HAC 1098/2020, de 24 de noviembre, estaba dotado con tres mil millones de euros, repartidos al igual que el primer tramo, teniendo en cuenta los datos de incidencia del virus a 31 de octubre de 2020.

Esta Orden dispone, igual que las anteriores, de un artículo único que comprende una tabla de reparto del dinero comprendido en este artículo, por la cual es Madrid la que más dinero recibe, llegando a la cantidad de seiscientos trece mil ochocientos setenta y cuatro euros con cuarenta céntimos y por último Ceuta y Melilla con seis mil euros cada una.

Esta orden también comprende un ANEXO, en el que se disponen cuatro tablas, cada una correspondiente al valor para repartir el dinero de este tramo, a saber: la población protegida equivalente por el Sistema Nacional de Salud de 2020, en la que destaca Cataluña; el número de casos de COVID-19 notificados, de pacientes que han precisado ingreso en UCI a 31 de octubre, destacando Madrid; el número de pruebas realizadas mediante PCR a 31 de octubre, en la cual es Cataluña la que más incidencia muestra; y, el último factor de este tramo, el número de casos de COVID-19 notificados, de pacientes que han precisado hospitalización a 31 de octubre de 2020, llegando Madrid a superar los cincuenta mil casos seguido por Cataluña con algo más de veinticinco mil, en este último precepto es donde más diferencia se muestra.

Finalmente, el tramo cuarto fue aprobado a razón de la Orden HAC 1097/2020 de 24 de noviembre, dotado con cinco millones de euros a repartir en diciembre para compensar los ingresos por la reducción de la actividad económica⁵⁷.

⁵⁷https://www.hacienda.gob.es/esES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAAs/Fondo_COVID.aspx última visita 27/03/2021

Este tramo establecido en la Orden⁵⁸ reseñada se distribuía a las comunidades autónomas realizando una comparativa de los Impuestos sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos documentados que se habían dado durante los años 2017, 2018 y 2019, comparándolos con el 2020, para observar la cadencia que se había producido, así como se muestra el peso relativo de la participación de las comunidades en lo relativo al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

Este fondo extraordinario deberá financiarse según el artículo 46 de la Ley 6/2018 de 3 de julio, General Presupuestaria para el año 2018, es decir aumentando el saldo de la Deuda del Estado.

La distribución de este fondo se debería realizar por los tramos establecidos *“entre las comunidades autónomas y ciudades con estatuto de autonomía y tiene por finalidad financiar las necesidades presupuestarias derivadas de la crisis del COVID-19. La distribución territorial (...) se realizará sobre la base de los tramos y criterios de distribución”*⁵⁹ previamente mencionados.

A la vista de lo establecido en este punto, se llega a la conclusión que por medio de la delegación de competencias el Estado decidió ceder a las Comunidades Autónomas la forma de actuar en sus propios territorios siempre que se respetaran los mínimos que se establecían por el Gobierno y, que, ya que estas medidas iban a suponer un gran incremento en el gasto público, cantidades que no se disponían a comienzo de año, se amplía la deuda pública para crear el Fondo COVID-19 y, en base a unos estrictos parámetros se otorga esa cantidad a las Comunidades Autónomas para ayudar a la contención del virus y a la mejora de la salud de la población.

5.2. Cambio en sus competencias

En un principio era el Gobierno el que se encargó de tomar todas las medidas relacionadas con parar la propagación y la recuperación de la sociedad por el daño

⁵⁸ Orden HAC/1097/2020, de 24 de noviembre, por la que se determina la cuantía de la distribución definitiva entre las Comunidades Autónomas de régimen común de los recursos previstos en la letra d) del apartado 2 del artículo 2 del Real Decreto-ley 22/2020, de 16 de junio, por el que se regula la creación del Fondo COVID-19 y se establecen las reglas relativas a su distribución y libramiento.

⁵⁹ Real Decreto Ley 22/2020, de 16 de junio, por el que se regula la creación del Fondo COVID-19 y se establecen las reglas relativas a su distribución y libramiento, artículo 2.

causado por el virus, por medio de la adopción de medidas comunes a todo el territorio. La primera medida de todas ellas fue la declaración del segundo estado de alarma en nuestra historia democrática el 14 de marzo de 2020.

Según la pandemia fue avanzando, las necesidades de cada comunidad autónoma o, mejor dicho, la forma de afectación del virus a cada comunidad autónoma fue bifurcándose, por lo que, llegó un punto en el que no era racional imponer las mismas restricciones en todo el territorio. Así surgió la opción de delegar las competencias, sanitarias relativas al control del virus, a las comunidades autónomas, siempre bajo la supervisión del Gobierno.

A la vista de esto, nos encontramos con el caso más claro, el de la desescalada, por la cual, cuando la comunidad autónoma pertinente consideraba que cumplía con los requisitos marcados por el Gobierno para poder avanzar en las fases, tenía que solicitar al Gobierno que le permitiera avanzar, no pudiendo realizarlo por su propia cuenta y, finalmente era el Gobierno el que le daba acceso o no, aun cumpliendo con los presuntos requisitos que establecían primeramente; como fue el controvertido caso de Madrid, que, pese a estar por debajo de la tasa de incidencia en el procedimiento de desescalada, se le tuvo reticencia a dejarle avanzar de fase.

6. CONCLUSIONES

Para finalizar el presente trabajo, es indispensable, establecer una lista de conclusiones que aborden los temas que se han ido exponiendo a lo largo del estudio del presente trabajo de fin de máster, así como me gustaría establecer mi opinión en diversos aspectos:

PRIMERA. Mientras procedía con la realización del presente trabajo, me he dado cuenta de que, pese a que está en boca de todos el concepto de “estado de alarma”, realmente no se tiene un conocimiento real por parte de la población de lo que realmente es y supone dicho estado excepcional.

Puesto que, se piensa que es un medio de control del gobierno, los cuales pueden hacer y deshacer lo que estimen y cuando lo crean. Bien, pese a que eso es lo que visiblemente pueda mostrarse, he podido comprobar cómo todas las medidas adoptadas hasta el momento no han venido de una única idea del Gobierno, sino que, en su amplia mayoría, se han decretado por los informes o sugerencias que organismos superiores o especializados como el Consejo Interterritorial, el Consejo de Europa o la misma Organización Mundial de la Salud ha ido dando, por ello, en la mayoría de los países, al menos de nuestro entorno, se ha vivido la situación de manera muy similar.

SEGUNDA. No tenemos un precedente real en el que España se viera envuelto en la declaración del estado de alarma por un problema tan grave como el que se está viviendo en la actualidad, el cual ya se ha cobrado la vida de cerca de ochenta mil españoles, según las fuentes oficiales.

Todo ello, ya que la primera declaración del estado de alarma no fue a causa de una pandemia o de un problema medio ambiental que pudiera involucrar la vida de las personas, como es este caso, sino que tuvo que declararse el estado de alarma con la premisa de que los controladores aéreos de AENA estaban inmovilizando el tráfico aéreo, lo que estaba conllevando un desfase en los viajes y movilizaciones de las personas y, como se ha señalado en varias ocasiones durante la realización del presente trabajo, el

estado de alarma se puede declarar cuando se produzca una *“paralización de servicios públicos esenciales para la comunidad”*⁶⁰.

Por lo que, al ser un procedimiento tan novedoso en su aplicación y, a la vista de la causa del porqué se ha tenido que aplicar ha complicado sustancialmente las cosas, pudiendo haber llegado a la toma de decisiones que más que beneficiosas, han sido perjudiciales para la población, puesto que no nos olvidemos que no sólo está muriendo la gente de este virus, sino que se ha elevado la tasa del paro a niveles que no conocíamos desde la última crisis económica causada por el boom inmobiliario, lo que dificulta el pago de necesidades básicas como es el alquiler o hipoteca de una vivienda, la compra de comida o las facturas de gas, agua y demás.

TERCERA. Otra cuestión importante de abordar es la del confinamiento en el aspecto ya no solo de la clara paralización económica, sino en el ámbito de la educación, puesto que se ha puesto de realce más que nunca la diferencia en las clases socio-económicas de las diferentes familias, ya que no sólo se ha fomentado el teletrabajo, para lo que obligatoriamente tenías que disponer de un ordenador y conexión a internet en tu casa, cosas que, a la mayoría de la población nos parecen lógicas y normales, no están al alcance financiero de todas las familias.

Poniendo de relieve el problema del teletrabajo, nos salta la controversia que se pueda causar con las clases, sobre todo en los niveles inferiores de enseñanza ya que, como he mencionado en el párrafo anterior, no en todas las viviendas hay internet y mucho menos un ordenador, y, todas las clases y tareas se ofrecieron de manera telemática para no atrasar más de lo estrictamente necesario la educación tanto de niños, como adolescentes e incluso llegando a regular el ámbito universitario, fomentando el estudio y las clases telemáticas.

No sólo se pone de realce la problemática con los medios tecnológicos, sino que, el tener que estar “encerrados” en las viviendas, sin poder asistir al puesto de trabajo, ha hecho que una mayor parte de la población haya tenido que pedir ayuda económica para poder comer, creándose así, para intentar ayudar, “grupos de vecinos” que juntaban lo que cada uno pudiera para ir repartiéndoselo a aquellas familias que lo necesitaran.

⁶⁰ Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, artículo 4 C).

CUARTA. Se ha puesto de relieve que, no se puede despreciar el valor de la unidad puesto que como se ha ido diciendo a lo largo de toda la pandemia “este virus lo paramos unidos”, así se dan los picos de infectados cuando relajamos las medidas, ya que la población en general se relaja y así ha ocurrido que, cuando se pensaba que ya se tenía contenido al virus después de la desescalada, surgió otro brote que obligó de nuevo al gobierno a volver a declarar un estado de alarma, esta segunda vez, mucho más flexible que la primera vez, de marzo, pero aún así con restricciones tales como toque de queda, establecimiento de un máximo de personas tanto dentro de un establecimiento como dentro que, su intención es frenar del todo este virus o contenerlo al máximo posible para volver a la normalidad.

QUINTA. El desacuerdo con las medidas adoptadas por el gobierno para el control de esta pandemia ha causado a una gran cantidad de procedimientos sancionadores, los cuales se están llevando actualmente judicialmente por la disconformidad de opiniones, a conocer que muchos de los recursos de los perjudicados están siendo enjuiciados de manera favorable para ellos, puesto que, como se ha mencionado, esta situación es tan excepcional que realmente no se sabe cómo se debería haber actuado tanto por la población en general como por los cuerpos y fuerzas de seguridad.

SEXTA. El que este virus afectara de manera diferente a todo el territorio nacional ha causado graves confusiones sobre cómo actuar, sobre todo cuando los parámetros se cambian de manera constante, como se han ido haciendo, pero aun así, considero que las comunidades autónomas han ido haciendo su mejor esfuerzo, aunque cada una de ellas se enfocaran de maneras diferentes y, es de agradecer, la preocupación que, en especial en Madrid, se ha tenido a la hora de realizar el hospital de campaña o a la hora de no parar la actividad económica, tan esencial para poder vivir, siempre estableciendo unas medidas de seguridad para intentar que el virus afectase lo mínimo posible.

SÉPTIMA. A la vista de lo establecido en la Ley reguladora del estado de alarma no se ha vulnerado ningún derecho fundamental, como muchas veces se dice por los

medios televisivos, sino que, es por culpa de la evidente falta de transparencia de los ministros especializados en este tema que surgen problemáticas como ésta, ya que, considero que, si se diera una mayor comunicación real, veraz y eficaz, habría una mayor calma entre la población, puesto que se sabría qué está ocurriendo realmente y por qué se toman las medidas que se toman.

BIBLIOGRAFÍA

- ABOGACÍA ESPAÑOLA, CONSEJO GENERAL: *Estado de alarma y régimen sancionador en caso de incumplimiento*.
- Acuerdo del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud sobre la declaración de actuaciones coordinadas en Salud Pública para responder ante la situación de especial riesgo derivada del incremento de casos positivos por COVID-19, páginas 7 y 8.
- ALEXANDRE MEDEIROS FIGUEIREDO, ANTONIO DAPONTE-CODINA, DANIELA CRISTINA MOREIRA MARCULIO, RODRIGO PINHEIRO TOLEDO, KENIO COSTA DE LIMA Y EUGENIA GIL-GARCÍA: “Factores asociados a la incidencia y la mortalidad por COVID-19 en las comunidades autónomas, Gaceta sanitaria, abril-mayo 2020, página 2.
- ALFREDO MONTOYA MELGAR, “*La igualdad como valor, como principio y como derecho fundamental*”, Aranzadi, Septiembre de 2007, página 1.
- ANA ABA CATOIRA, “*El estado de alarma en España*”, página 314.
- Artículo del Consejo General del Trabajo Social sobre los servicios esenciales, página 4.
- CRUZ VILLALÓN, P.: *Estados excepcionales y suspensión de garantías*, Tecnos, Madrid, 1984, página 17.
- GOBIERNO DE ESPAÑA, MINISTERIO DE SANIDAD “*Plan para la transición hacia una nueva normalidad*”.
- GOBIERNO DE ESPAÑA, MINISTERIO DE SANIDAD “*Plan para la transición hacia una nueva normalidad, guía de la fase 1*”.
- GOBIERNO DE ESPAÑA, MINISTERIO DE SANIDAD “*Plan para la transición hacia una nueva normalidad, guía de la fase 2*”.
- GOBIERNO DE ESPAÑA, MINISTERIO DE SANIDAD “*Plan para la transición hacia una nueva normalidad, guía de la fase 3*”.
- ISAIAH BERLIN “*Don conceptos de libertad*”, página 3.
- JACQUELINE CABANILLA DE VARGAS: “*Restricción de los derechos fundamentales en tiempos del COVID-19*”, Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales (junio 2020), página 3.
- JUAN JOSÉ GONZÁLEZ RIVAS, Presidente del Tribunal Constitucional “Acuerdo de 6 de mayo de 2020, del Pleno del Tribunal Constitucional, sobre

- cómputo de los plazos procesales y administrativos que fueron suspendidos por Acuerdo de 16 de marzo de 2020, durante la vigencia del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo”.
- LEFEBVRE, “Elderecho.com”, *El Congreso autoriza la prórroga del estado de alarma hasta el 15 de abril para hacer frente al coronavirus*.
 - LUIGI FERRAJOLI, “*Sobre los derechos fundamentales*”, Cuestiones Constitucionales, número 15, julio-diciembre 2006, página 117.
 - MINISTERIO DE SANIDAD: “*Plan respuesta temprana en un escenario de control de la pandemia por COVID-19*”.
 - MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL. GOBIERNO DE ESPAÑA “*INFORMACIÓN SOBRE LA PRESENTACIÓN DE EXPEDIENTES DE REGULACIÓN TEMPORAL DE EMPLEO POR FUERZA MAYOR POR CAUSA DEL COVID-19 EN EL MINISTERIO TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL*” página 12.
 - ROBERT SPAEMANN, “*Sobre el Concepto de Dignidad Humana*”, página 24.
 - Constitución Española.
 - URSULA VON DER LEYEN, CHARLES MICHEL: “*Hoja de ruta común europea para el levantamiento de las medidas de contención de la COVID-19*”.
 - Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III) de 10 de diciembre de 1948.
 - Ley 17/2015 de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, artículo 2.
 - Ley 40/2015 de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
 - Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud.
 - Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad.
 - Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio.
 - Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana.
 - Ley 33/2011 de 4 de octubre, General de Salud Pública.
 - Ley 17/2015 de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil.
 - Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.
 - Real Decreto 1515/1992, de 11 de diciembre, por el que se regula la composición y funciones del Comité Consultivo del Sistema Nacional de Salud.
 - Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, por el que se declara el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo.

- Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo por el que se declara el estado de alarma para la gestión situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.
- Real Decreto 476/2020, de 27 de marzo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.
- Real Decreto Ley 10/2020 de 29 de marzo de 2020, regula un permiso retribuido recuperable para las personas trabajadoras por cuenta ajena que no presten servicios esenciales, con el fin de reducir la movilidad de la población en el contexto de lucha contra el COVID-19.
- Real Decreto 487/2020, de 10 de abril por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.
- Real Decreto 492/2020, de 24 de abril por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.
- Real Decreto-ley 16/2020 de 28 de abril por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.
- Real Decreto 514/2020, de 8 de mayo por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.
- Real Decreto 537/2020 de 22 de mayo por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.
- Real Decreto 555/2020 de 5 de junio por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

- Real Decreto Ley 22/2020 de 16 de junio, por el que se regula la creación del Fondo COVID-19 y se establecen las reglas relativas a su distribución y libramiento, artículo 2.
- Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2.
- Real Decreto 956/220, de 3 de noviembre por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2.
- Orden SND/458/2020, de 30 de mayo, para la flexibilización de determinadas restricciones de ámbito nacional establecidas tras la declaración del estado de alarma en aplicación de la fase 3 del Plan para la transición hacia una nueva normalidad, bajo cuya aplicación se tomaron en cuenta las medidas descritas en la Guía de la Fase III.
- Orden HAC 667/2020, de 17 de julio, por la que se determina la cuantía de la distribución definitiva entre las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla de los recursos previstos en la letra a) del apartado 2 del artículo 2 del Real Decreto-ley 22/2020, de 16 de junio, por el que se regula la creación del Fondo COVID-19 y se establecen las reglas relativas a su distribución y libramiento.
- Orden HAC/809/2020, de 1 de septiembre, por la que se determina la cuantía de la distribución definitiva entre las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla de los recursos previstos en la letra c) del apartado 2 del artículo 2 del Real Decreto-ley 22/2020, de 16 de junio, por el que se regula la creación del Fondo COVID-19 y se establecen las reglas relativas a su distribución y libramiento.
- Orden HAC/1097/2020, de 24 de noviembre, por la que se determina la cuantía de la distribución definitiva entre las Comunidades Autónomas de régimen común de los recursos previstos en la letra d) del apartado 2 del artículo 2 del Real Decreto-ley 22/2020, de 16 de junio, por el que se regula la creación del Fondo COVID-19 y se establecen las reglas relativas a su distribución y libramiento.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 17/1990, de 7 de febrero.
- Resolución número 1437 del Tribunal Administrativo de Navarra, en su Sección tercera.
- <https://dpej.rae.es/lema/estado-de-alarma> última consulta 19/02/2021 a las 10:49 horas.

- <https://www.muyhistoria.es/contemporanea/articulo/actualidad-cuantas-veces-se-ha-declarado-el-estado-de-alarma-en-espana> visitado por última vez el 21 de febrero de 2021.
- <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Paginas/2020/251020estado-alarma.aspx> última visita 06/03/2021.
- Todos los informes se pueden comprobar en el siguiente enlace: <https://www.isciii.es/QueHacemos/Servicios/VigilanciaSaludPublicaRENAVE/EnfermedadesTransmisibles/Paginas/InformesCOVID-19.aspx>
- https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAEAMtMSbF1jTAAAUmtCwMDtbLUouLM_DxbIwMDCwNzQzOQQGZapUtckhlQaptWmJOcSoAwxeGqDUAAAA=WKE última visita 27/03/2021
- <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/sanidad14/Paginas/2020/130720-sanidad.aspx> última visita 27/03/2021
- <https://www.mscbs.gob.es/organizacion/consejoInterterri/introduccion.htm> última visita 27/03/2021.
- <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Paginas/2020/251020estado-alarma.aspx> última visita 27/03/2021.
- https://www.hacienda.gob.es/esES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAAs/Fondo_COVID.aspx última visita 27/03/2021.